

La situación de las personas refugiadas en España

Informe 2014

Resumen ejecutivo





CEA(R)
justicia
solidaridad
libertad
igualdad
independencia
compromiso ético
pluralidad
transparencia
participación
coherencia

Resumen ejecutivo

Informe 2014

La situación de las personas
refugiadas en España.

(1. Introducción)



Personas refugiadas de Siria son registradas por ACNUR en Trípoli.
© ACNUR / Lynsey Addario.

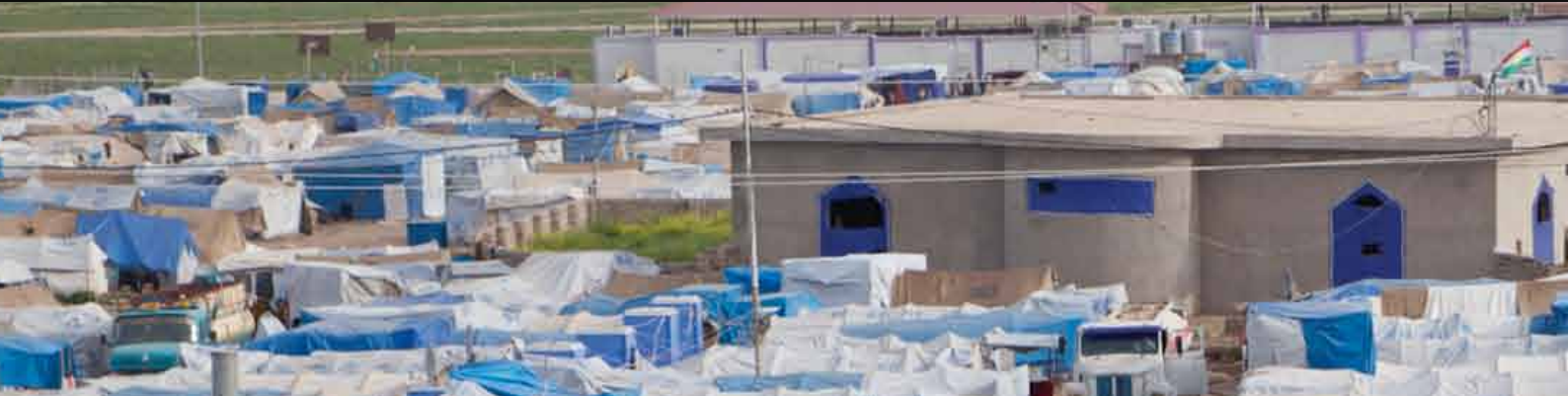


Nuestro duodécimo Informe anual analiza la realidad de las personas refugiadas en el mundo, en Europa y, principalmente, en España. En 2013, el agravamiento de la guerra civil en Siria produjo un aumento significativo de la población desplazada forzosamente en el planeta, hasta cotas desconocidas desde 2001, y también el incremento del número de personas que solicitaron protección internacional en la Unión Europea.

Pero ni Europa ni España están respondiendo de manera adecuada al drama de Siria y en general al éxodo de las personas refugiadas. Lo demostró la tragedia de Lampedusa en octubre, lo corroboró la de Ceuta del 6 de febrero de este mismo año, cuando al menos quince personas murieron ahogadas mientras nadaban hacia una playa española enfrentando el material antidisturbios disparado por la Guardia Civil.

Pedir protección internacional en España sigue siendo una carrera de obstáculos, lograrlo una odisea que exige años de espera mientras se emprende un proceso de integración social y laboral cada vez con menos recursos públicos, cada año con mayor precariedad. Las personas refugiadas y las necesitadas de protección internacional que viven en nuestro país son uno de los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad ante el devastador impacto de la actual crisis social y económica •

2. Las personas refugiadas en el mundo.



2.1. El éxodo sirio incrementa el desplazamiento forzado de población global.

En enero de 2013, 45,2 millones de personas vivían lejos de sus hogares a consecuencia de las guerras y las graves violaciones de los derechos humanos. ACNUR desglosó esta cifra global en 15,4 millones de personas refugiadas, 28,8 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de sus países y casi un millón de personas cuya solicitud de asilo estaba pendiente de resolución. Además, existen 3,3 millones de personas apátridas que no están contabilizadas en las cifras globales. Estos datos suponen un aumento del 6,3% respecto al año anterior.

El 21 de marzo de 2014, ACNUR difundió su informe estadístico sobre las solicitudes de protección internacional presentadas durante 2013 en 44 países industrializados: 612.700 personas pidie-

ron asilo, la cifra más elevada desde 2001. Siria se convirtió en el primer país de origen de esas personas, por delante de Rusia y Afganistán.

A principios de abril, el agravamiento de la guerra civil que desangra Siria desde hace tres años llevó a Naciones Unidas a hacer un llamamiento dramático a la comunidad internacional para que proporcionara la ayuda económica necesaria al objeto de impedir una catástrofe humanitaria. En un informe para Naciones Unidas, la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria reportó entonces que el conflicto ya había costado al menos 140.000 vidas humanas y forzado el desplazamiento de nueve millones de personas. Cerca de dos millones y medio se han asentado en otros países, sobre todo de la región, principalmente Líbano, Jordania y Turquía, incluso Irak. El escaso compromiso de la comunidad internacional en la donación de fondos y la acogida



Casi 50 millones de personas desplazadas forzosamente en el mundo

- 15,4 millones de personas refugiadas.
- 28,8 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de sus países.
- Casi un millón de personas cuya solicitud de asilo estaba pendiente de resolución.
- 3,3 millones de personas apátridas.

Fuente: ACNUR (datos sobre enero de 2013).



a las personas refugiadas de este país invitan al pesimismo.

2.2. La crisis del derecho de asilo en Australia.

En la última década nuestros sucesivos Informes anuales han examinado la profunda crisis del derecho de asilo en Europa y la progresiva impermeabilización de sus fronteras exteriores. Por este motivo, según el informe *Desplazamiento: el reto del siglo XXI. Tendencias globales 2012* de ACNUR, desde 2003 el porcentaje de personas refugiadas acogidas en países “en vías de desarrollo” ha aumentado un 10%. En 2012, el 80% de las personas refugiadas vivían en estos países.

En esta ocasión hemos analizado específicamente lo que sucede en Australia, uno de los primeros países que suscribió la Convención de Ginebra de 1951 y

tradicional tierra de acogida para las personas perseguidas. A partir de 2001 sus políticas nacionales empezaron a cambiar con la pretensión de blindar sus fronteras marítimas ante la llegada de migrantes en situación administrativa irregular. La externalización ha alcanzado allí su cota máxima, pues desde hace varios años las personas que solicitan asilo tras llegar a sus costas son enviadas a dos pequeños Estados próximos (Papúa Nueva Guinea y Nauru), donde son encerradas en centros de internamiento y esperan varios años, en condiciones pésimas, a que se resuelva su solicitud de protección internacional. Según ACNUR, entre agosto de 2012 y mayo de 2013 se aplicó este procedimiento a 18.000 personas.

Esta realidad contrasta con el compromiso de Australia con los programas de reasentamiento de ACNUR, ya que en 2012 acogió a 5.900 personas por este cauce, y la tramitación de 24.300 solicitudes de asilo en 2013 (cinco veces más que España) •



Campo de refugiados sirios en el Kurdistán iraquí.
© ACNUR / E. Dorfman.

3. Europa y las personas refugiadas.

3.1. Solo el 3% de las personas refugiadas de Siria ha logrado protección en Europa.

Según datos de Eurostat, en 2013 los 28 países miembros de la Unión Europea tramitaron la petición de protección internacional de 435.000 personas. A pesar de que supone un incremento del 23% respecto a 2012, es un dato muy bajo si tenemos en cuenta, por ejemplo, que es inferior a la mitad de las personas refugiadas sirias asentadas solo en un pequeño país como Líbano. El 70% de las solicitudes de asilo se gestionaron en solo cinco países: Alemania, Francia, Suecia, Italia y el Reino Unido. Mientras que Alemania tramitó el 29% de solicitudes, España tan solo atendió el 1,03%.

El primer país de origen de estas personas fue Siria, con 50.000 solicitudes. Pero cada vez son mayores los obstáculos que encuentran las personas procedentes de esta nación devastada por la guerra para acceder a la protección en Europa (exigencia de visado de tránsito en países como España, bajas cuotas de reasentamiento...). Apenas el 3% de las personas exiliadas de Siria han logrado protección internacional en el espacio de la UE, Noruega y Suiza, aunque existe un notable desequilibrio entre los países de la Unión Europea también en lo relativo a los porcentajes de concesión de las distintas formas de protección internacional.

En junio de 2013, la Unión Europea aprobó un nuevo conjunto de directivas y regulaciones. Incluyen al-

Solicitantes de asilo en la Unión Europea en 2013

- Total de los 28 países miembros: 435.000.
- Alemania: 109.580.
- Francia: 60.100.
- Suecia: 54.260.
- Italia: 27.830.
- Reino Unido: 29.190.
- España: 4.502.

Fuente: Eurostat y, para el caso de España, los Boletines estadísticos mensuales de la OAR de 2013.

gunas mejoras del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), pero también, como señaló el ECRE, aspectos negativos en relación con la detención de solicitantes de asilo, ya que la Directiva de Acogida define de manera tan amplia los motivos que la autorizan que podría alentar su práctica sistemática. Asimismo, las medidas adoptadas hasta la fecha en el marco del establecimiento del SECA no han logrado la anhelada uniformidad en la aplicación de estas políticas en los Estados miembros y persisten grandes diferencias en el acceso al procedimiento, la acogida y otros aspectos relacionados con la protección internacional. Por ello, los Estados miembros tendrán que trasponer y aplicar la nueva normativa europea de una manera uniforme, para evitar desigualdades en el tratamiento de las personas refugiadas y garantizarles una adecuada protección.



Imagen del anterior centro de detención para personas refugiadas y migrantes en la isla italiana de Lampedusa.
© ACNUR / A. Di Loreto.

3.2. El drama permanente de las fronteras europeas: Lampedusa, Bulgaria... y Ceuta.

El blindaje de las fronteras europeas a las personas migrantes y refugiadas ha producido dos tragedias recientemente. En octubre, en la isla italiana de Lampedusa dos naufragios costaron la vida a centenares de personas, la mayoría procedentes de países en conflicto como Eritrea y Siria. Aquello desencadenó la indignación de muchas organizaciones de derechos humanos y la reacción de organizaciones internacionales como ACNUR o la OIM. Incluso el Papa Francisco alzó su voz. Según la OIM, en 2013 más de 45.000 personas arriesgaron sus vidas para intentar llegar por mar a las costas italianas y a la isla de Malta. La Unión Europea, en lugar de analizar las causas profundas de estos flujos migratorios, ha optado desde hace años por amurallar sus límites fronterizos para impedir su llegada y también por lograr que los países limítrofes y de tránsito asuman el papel de gendarmes.

Lo sucedido en Ceuta el 6 de febrero de 2014 lo confirma. Aquella madrugada un grupo numeroso de perso-

nas originarias del África subsahariana intentó acceder al territorio español por distintos puntos del perímetro. Al impedirlo la Guardia Civil, alrededor de 200 personas se adentraron en el mar para sortear el espigón y llegar a la playa del Tarajal. Entonces, los efectivos de la Guardia Civil empezaron a disparar material antidisturbios y una lancha intervino para dificultarles el paso. Al menos quince personas perdieron la vida y 23 fueron devueltas de manera inmediata a Marruecos de manera absolutamente irregular. Días después, CEAR presentó una denuncia ante la Fiscalía General del Estado, remitió un informe al Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa y se personó como acusación popular en las diligencias abiertas por el Juzgado de Instrucción nº 6 de Ceuta.

En los últimos años los gobiernos europeos, con el apoyo de las operaciones que Frontex ha implementado en el Mediterráneo sur y central, han logrado el blindaje de las fronteras y, con ello, el desplazamiento de los flujos migratorios de las rutas central y oriental del Mediterráneo hacia la Ruta de los Balcanes. En concreto, la impermeabilización de la frontera entre Grecia y Turquía

ha originado un cambio de la vía de acceso de personas migrantes y refugiadas dentro de la Ruta Este del Mediterráneo, porque han desviado su trayecto hacia la frontera entre Turquía y Bulgaria, donde las solicitudes de asilo se han quintuplicado en tan solo un año, hasta registrarse 7.145 en 2013.

Pero también Bulgaria ha iniciado el proceso de cierre de su frontera con la construcción de una valla y el despliegue de 1.500 agentes en frontera y con el apoyo de la *Operación Poseidón* de Frontex. Esto provocó que a finales de 2013 la llegada de migrantes disminuyera de manera sensible. Por otro lado, el procedimiento de asilo y las condiciones de acogida a las personas soli-

citantes en este país presenta tales deficiencias que a principios de 2014 una delegación del Parlamento Europeo solicitó a los Estados miembros de la UE que paralizaran la transferencia de solicitantes de asilo en aplicación del Reglamento de Dublín.

La impermeabilización de la frontera y las pésimas condiciones de acogida elevan el riesgo de que muchas personas susceptibles de protección internacional, especialmente las que huyen de Siria, se inhiban de solicitarla allí y decidan atravesar Bulgaria por vías peligrosas y clandestinas con el objetivo de alcanzar otro país europeo •

Esto hay que cortarlo

Carlos Berzosa

El trágico suceso acaecido el pasado día 6 en la frontera de Ceuta, que provocó 15 muertes y la devolución irregular a Marruecos de 23 personas, y que ha conmocionado a la opinión pública, ha puesto de relieve, una vez más, el fracaso de las políticas migratorias europeas, obsesionadas por la contención de los flujos migratorios, obviando la realidad de los países de origen y cualquier consideración humanitaria. Con esta férrea arquitectura política, los gobiernos están tratando de impedir la llegada de inmigrantes, refugiados y el acceso a protección internacional de personas que huyen de la guerra, la miseria, la persecución... para encontrar asilo en un país seguro.

Las medidas de las autoridades españolas en el marco de estas políticas violan los derechos humanos. Lo evidencia el uso de material antidisturbios como método «disuasorio» contra personas exhaustas que trataban de llegar a nado a la costa, siendo claramente una medida desproporcionada, inadecuada y contraria al ordenamiento jurídico español, que lo considera una práctica inhumana, degradante y un ultraje a la dignidad. Algo inadmisibles en el marco de un Estado de Derecho. Por otra parte, la devolución de las 23 personas que pisaron tierra ceutí vulnera la Ley de Extranjería y viola el Principio de no Devolución establecido en la Convención de Ginebra de 1951, así como las normativas de migración y asilo española y europea.

Lo acaecido en Ceuta es sólo el pico del iceberg. La valla de Melilla; la instalación de concertinas, que está produciendo heridas gravísimas; el control de las fronteras en

colaboración con Marruecos -que sigue sin respetar los derechos humanos-; la falta de procedimientos en frontera para acceder a la protección internacional; la prohibición para que los solicitantes de asilo puedan cruzar a la Península... son elementos que ponen en evidencia que España vulnera la legislación. Mientras unos traspasan las vallas, otros se saltan la ley.

En CEAR lo tenemos claro: esto hay que cortarlo, porque en el control de fronteras no todo vale y no se puede actuar *manu militari*. Existen procedimientos reglados de obligado cumplimiento y exigimos el cumplimiento de la ley y el establecimiento de procedimientos que prioricen el deber de socorro y los derechos humanos de las personas que intentan llegar a nuestra frontera buscando una oportunidad para recibir protección internacional en la Europa de los derechos, las libertades y la solidaridad.

Artículo de opinión publicado por el presidente de CEAR en *El Mundo* el 25 de febrero de 2014.

4. Las personas refugiadas en España.

4.1. España solo recibe el 1,03% de las solicitudes de asilo en la Unión Europea.

En 2013, se produjo un notable incremento del número de personas que solicitaron protección internacional en España: 4.502 frente a las 2.588 de 2012. Se trata de la mayor cifra del último lustro, muy similar a la de 2008 (4.517), pero sigue distanciándose de la tendencia europea. De las 435.000 personas que pidieron asilo en la UE el pasado año una parte ínfima, solo el 1,03%, lo hizo en España.

Conviene tener presente, además, que este aumento obedece al notable incremento de peticiones por parte de personas originarias de Malí (1.478) y Siria (725). En cuanto a este país, llama la atención el exiguo número de solicitantes en España si tenemos en cuenta el éxodo descrito en el primer capítulo de nuestro Informe 2014 o incluso el total de solicitantes sirios en el conjunto de la UE (50.000). Respecto a Malí, el crecimiento exponencial se explica por el agravamiento del conflicto en la primera mitad de 2013, que obligó a muchas personas malienses que ya residían en España a solicitar asilo *sur place*.

De las 4.502 personas que pidieron protección internacional, 3.609 la formalizaron en territorio nacional, 381 en frontera, 306 en un Centro de Internamiento de Extranjeros y 206 en lo que la OAR computa como “solicitudes en embajada” (no se trata de nuevas solicitudes, sino de peticiones de extensión familiar del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria

lograda ya por familiares de estas personas en España). Madrid fue, un año más, la primera provincia, con 1.777 solicitantes.

En 2013, a Malí y Siria les siguieron como países de origen de un mayor número de solicitantes Argelia (351), Nigeria (182), Somalia (132), Palestina (130) y Pakistán (102). En la instrucción de los expedientes, la OAR mantuvo orientaciones como el llamado “criterio de prudencia” respecto a las personas originarias de Costa de Marfil, que desnaturaliza el procedimiento, ya que en muchos casos la tramitación y resolución se ha dilatado durante años a la espera del cambio en la situación de este país.

Persistieron también las enormes dificultades para solicitar asilo de las personas que llegaron como polizones a los puertos españoles. La intervención del servicio jurídico de CEAR en estos casos constató el incumplimiento de la normativa vigente y la conculcación de los derechos de estas personas. Además, por los datos facilitados por primera vez por el Gobierno, sabemos que solo cinco polizones pidieron protección internacional en España entre 2008 y 2013, una cifra muy preocupante y que merece un análisis especial en el capítulo 10 de nuestro Informe 2014.

4.2. El laberinto de la admisión a trámite.

El 27 de marzo de 2013 la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó dos importantes sentencias que reinterpretaron



La odisea de los polizones

El 15 de octubre de 2013 el servicio jurídico de CEAR en Valencia tuvo conocimiento de la llegada de cuatro personas que viajaban como polizones en el buque *MSC Chiara*, de bandera panameña. La información fue comunicada por una letrada del turno de oficio, quien señaló que estas cuatro personas habían pasado a disposición de la Fiscalía de Menores. Ante este hecho, CEAR pidió información a la Delegación del Gobierno y puso en antecedentes a la Oficina del Defensor del Pueblo.

Tras efectuar las primeras indagaciones, las personas que viajaban como polizones en aquel barco resultaron ser siete, todas ellas originarias de Ghana. Dos de las cuatro que fueron conducidas ante la Fiscalía de Menores expresaron allí su voluntad de solicitar el estatuto de refugiadas, otra manifestó que quería trabajar en España y la otra aseguró que tenía 15 años; todo ello quedó recogido documentalmente. CEAR requirió información de las otras tres personas, pero no la recibió. Estas cuatro personas

fueron devueltas al buque sin que pudieran pedir asilo en Valencia, a pesar de que dos habían expresado dicha voluntad.

Por ello, CEAR realizó la oportuna denuncia, advirtiendo de que el buque navegaba hacia Las Palmas, para que allí pudieran tener acceso al procedimiento de asilo. Así, tras las reiteradas peticiones también del Defensor del Pueblo, los dos polizones pudieron solicitar protección internacional en la comisaría de la Policía Nacional de la capital grancanaria. A las otras cinco no se les dejó desembarcar, ni pudieron disponer de asistencia letrada, y permanecieron en el buque cuando zarpó el 20 de octubre.

Un año más, CEAR solicita la modificación del protocolo e instrucciones que se aplican en el caso de personas que viajan como polizones para garantizar la asistencia letrada desde el primer momento y en su caso el acceso al procedimiento de asilo.



Personas desplazadas en República Democrática del Congo.
© ACNUR / P. Taggart.

taron las causas de denegación en el procedimiento en frontera introducidas por la nueva Ley de Asilo en 2009. El Tribunal Supremo exhortó a la OAR a hacer “una aplicación prudente y restrictiva” de esta posibilidad por sus graves consecuencias para la persona interesada.

Sin embargo, la OAR continuó inadmitiendo a trámite o denegando directamente la protección a un elevado porcentaje de las personas que solicitaron asilo en un puesto fronterizo. Los datos son contundentes: de las 687 personas que solicitaron asilo en frontera y en los CIE, 410 fueron directamente denegadas (casi el 60%). Más preocupante aún es la realidad del aeropuerto de Madrid-Barajas, el principal punto fronterizo en materia de asilo en España. Si tomamos las solicitudes de protección internacional tramitadas por

España y las personas refugiadas en cifras

- En 2013, 4.502 personas solicitaron protección internacional en España, tan sólo el 1,03% de quienes lo hicieron en la UE.
- Los países de origen de un mayor número de solicitantes fueron Malí (1.478), Siria (725), Argelia (351), Nigeria (182), Somalia (132), Palestina (130) y Pakistán (102).
- De las 4.502 personas que pidieron protección internacional, 3.609 la formalizaron en territorio nacional, 381 en frontera, 306 en un Centro de Internamiento de Extranjeros y 206 en lo que la OAR computa como “solicitudes en embajada” (no se trata de nuevas solicitudes, sino de peticiones de extensión familiar del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria lograda ya por familiares de estas personas en España).
- Madrid fue, un año más, la primera provincia con 1.777 solicitantes, seguida de Valencia (401), Barcelona (342), Ceuta (321) y Almería (244).
- A pesar de las dos importantes sentencias del Tribunal Supremo del 27 de marzo de 2013, casi el 60% de las 687 personas que solicitaron asilo en un puesto fronterizo o en un CIE fueron directamente denegadas.
- En 2013, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio solo aprobó la concesión del estatuto de refugiado a 206 personas, la menor cifra desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Asilo. 376 personas lograron alguna de las otras formas de protección. La CIAR dio una respuesta negativa a 1.251 personas. En cambio, en Alemania 10.910 personas fueron reconocidas con el estatuto regulado por la Convención de Ginebra de 1951, 8.925 en Francia, 7.475 en Gran Bretaña, 6.750 en Suecia o 3.910 en Bélgica.
- En 2013, España solo reconoció como refugiada a una víctima de las redes de trata de seres humanos, a pesar de que Naciones Unidas considera esta práctica como una “forma de esclavitud moderna”.

Fuente: Boletines mensuales de asilo de la OAR y Eurostat.

CEAR en 2013 y excluimos a las personas originarias de Siria, Afganistán, Malí, Irak, Somalia y Sri Lanka, todas las demás salvo 14 fueron denegadas. En los CIE de Valencia y Madrid la mayor parte de las solicitudes también fueron directamente denegadas; en cambio, en el de Las Palmas la mayoría fueron admitidas a trámite.

En los últimos años, tanto ACNUR como Naciones Unidas han expresado su preocupación por la vulneración de los derechos de las personas cuya solicitud ya ha sido admitida a trámite en Ceuta y Melilla. Allí las autoridades impiden su traslado a la Península y por tanto las condenan a aguardar una resolución positiva sobre su solicitud de protección internacional. Se les discrimina respecto a quienes están en la misma situación en el resto del territorio nacional, que carecen de limitación en su derecho de circulación dentro del mismo. Y también quedan excluidas de los traslados de migrantes organizados de manera periódica por la Administración por razones humanitarias. A pesar de las reiteradas peticiones de la Oficina del Defensor del

Y. A., un hombre de nacionalidad maliense, formuló su solicitud de asilo en Ceuta el 4 de agosto de 2012. Posteriormente, ante la prohibición de trasladarse a la Península, el servicio jurídico de CEAR interpuso una demanda para la protección de los derechos fundamentales contra la Delegación del Gobierno ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de la ciudad, que fue estimada el 16 de octubre de 2013.

A principios de enero de 2014, Y. A. se personó en la comisaría de la Policía Nacional para confirmar que con su tarjeta de solicitante de asilo admitido a trámite podría trasladarse a la Península. A pesar de entregar una copia de la citada sentencia estimatoria, le indicaron que dicha tarjeta solo tenía validez en Ceuta y que no podía cruzar el Estrecho... El interesado alegó que desde agosto de 2012 estaba a la espera de una respuesta a su solicitud de protección internacional y que, como era consciente de que quienes no la solicitan se benefician del traslado a centros de acogida en la Península, su renuncia era la única salida para salir definitivamente de Ceuta.

El 15 de enero de 2014 se personó en la Oficina de Extranjeros para presentar su renuncia al procedimiento de asilo y dos días después entregó un escrito ante la Oficina del Defensor del Pueblo en el que expuso los motivos que le habían inducido a ello.



Pueblo y de las sucesivas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, la situación persiste y tiene consecuencias dramáticas, puesto que algunas personas no presentan su solicitud y otras renuncian a la misma para intentar cruzar clandestinamente a la Península y formalizarla allí y no quedar así atrapadas durante años en una de las dos ciudades.

4.3. El escaso compromiso de España con la protección de las personas refugiadas.

El pasado año, según Eurostat, los 28 países miembros de la UE reconocieron como refugiadas a 49.510 personas. 10.910 lo fueron en Alemania, 8.950 en Francia, 7.475 en Gran Bretaña, 6.750 en Suecia, 3.910 en Bélgica. En cambio, en España la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio solo aprobó la concesión del estatuto de refugiado a 206 personas, la



Una familia siria se dirige hacia Líbano en febrero de 2014.
© ACNUR / A. McConnell.

menor cifra desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Asilo. 376 personas lograron alguna de las otras formas de protección. En cambio, la CIAR dio una respuesta negativa a 1.251.

Llama poderosamente la atención que, de las resoluciones de protección internacional firmadas por el ministro del Interior en 2013, 152 afectaron a personas originarias de Siria y solo cuatro obtuvieron el estatuto de refugiado, en una concepción muy restrictiva de la figura contemplada en la Convención de Ginebra de 1951. Del resto, 146 lograron la protección subsidiaria. Sorprende también la denegación casi absoluta de la protección internacional a las personas originarias de países como Argelia, Camerún, Nigeria o Costa de Marfil. En 2013, se mantuvo en general la conformidad de los tribunales en la valoración de las resoluciones del ministro del Interior en cuanto a la

España y el éxodo sirio

En 2013, solicitaron protección internacional en España 725 personas originarias de Siria. El ministro del Interior firmó resoluciones de asilo que afectaron a 152 ciudadanos y ciudadanas de este país. Solo cuatro obtuvieron el reconocimiento de la condición de persona refugiada. En cambio, 146 lograron la protección subsidiaria y dos fueron rechazadas. Es cierto que con la actual legislación las personas beneficiarias de una protección subsidiaria tienen una situación legal muy cercana a la de las refugiadas, pero en cualquier caso estas cifras evidencian una concepción muy restrictiva de la figura contemplada en la Convención de Ginebra de 1951.

La interpretación errónea del Gobierno la podemos ilustrar con el caso de un joven sirio, J. K., que en 2011 participó junto con sus amigos en las manifestaciones contra el régimen, sufrió golpes y fue detenido en varias ocasiones.

Posteriormente, personal del ejército empezó a reclutar a jóvenes como soldados y los que se negaban eran encarcelados o asesinados. J. K. tiene amigos que se opusieron y desconoce si les han matado. Él tampoco quería ser obligado a participar en la guerra civil que está destrozando su país.

Un día fueron a buscarle a su casa. Como no se encontraba allí, le dejaron un documento de reclutamiento forzoso y comunicaron a su familia que volverían y que, si entonces no le hallaban, dictarían una orden de búsqueda y captura contra él. Por ese motivo decidió emprender el camino del exilio.

Entró de manera clandestina en Turquía, donde temía ser detenido y devuelto a su país por la policía a cambio de dinero. Por ese motivo, se vio obligado a pagar una gran suma a una persona que prometió llevarle a Europa. Finalmente, llegó a España, donde solicitó el estatuto de refugiado.

Un año y medio después, resolvieron su expediente y el ministro del Interior firmó la concesión de la protección subsidiaria. Sin embargo, es evidente que la huida de un joven de su país en tiempo de guerra para evitar un reclutamiento forzoso es un caso digno de recibir el estatuto.

concesión del estatuto de persona refugiada, en contraste con los avances que se produjeron en la jurisprudencia europea.

Entre las víctimas de las redes de trata, en 2013 España tan solo reconoció a una la condición de refugiada, a pesar de las graves violaciones de los derechos hu-

manos que estas mujeres han sufrido. La OAR sigue denegando la inmensa mayoría de las peticiones de protección internacional por este motivo y remite a la Ley de Extranjería para que puedan regularizar su permanencia en España si colaboran en la lucha contra las redes que trafican y explotan a los seres humanos. Como elemento positivo, el pasado año se avanzó en la sistemática aplicación del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos.

En materia de apatridia, lo más relevante en 2013 fue el reconocimiento de este estatuto a treinta personas originarias del Sáhara Occidental. Una parte de ellas lo obtuvieron por resolución de la OAR, que por fin asumió la reiterada jurisprudencia que desde la importante sentencia del Tribunal Supremo del 20 de noviembre 2007 exigía que España reconociera esta condición a los y las saharauis.

4.4. El duro impacto de una larga crisis económica.

La crisis económica siguió golpeando a los sectores sociales más vulnerables y entre ellos se encuentra el de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas. Los sucesivos recortes en las políticas públicas les golpean aún más que al resto de la población y les han colocado en una situación crítica que ni el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014), ni el nuevo Plan Nacional de Inclusión Social (2013-2016), aprobado el 13 de diciembre de 2013 por el Consejo de Ministros, han logrado resolver. En 2014 ha empezado a funcionar el Fondo de Asilo e Inmigración europeo que unifica los programas existentes para las personas refugiadas.

En este contexto, es muy difícil para una persona refugiada volver a tomar el control de su vida de manera autónoma, recuperar la libertad plena que le fue arrebatada en su país de origen. Todos los recursos que existían en materia de formación, inserción laboral, vivienda, asistencia psicológica o aprendizaje del idioma para favorecer ese proceso se han limitado al máximo producto de los recortes en los presupuestos que sostienen las políticas públicas y las subvenciones a las organizaciones especializadas.

LA LLAMADA DE DAOUDA

Daouda llevaba más de un año en Canarias. Después de haber llegado en un cayuco y deambular durante dos meses durmiendo en invernaderos abandonados, alguien le acercó hasta la delegación territorial de CEAR, donde supo de su derecho a solicitar asilo. Tras un año residiendo en un centro de acogida y recibiendo la orientación de su equipo técnico, aprendió español con fluidez, hizo cursos de carretillero, de podador de palmeras y de manipulador de alimentos y, con la autorización de trabajo en su mano, empezó una búsqueda bien organizada y activa, aunque infructuosa, de empleo.

Después de salir del centro de acogida compartió vivienda con un par de compatriotas y, tras cuatro meses sin conseguir un puesto de trabajo, tomó la decisión, tantas veces retrasada, de abandonar el archipiélago y trasladarse a Almería o Murcia, desde donde otros compatriotas, que ya pasaron por Canarias, le habían informado que algunos días conseguían trabajo en las tareas agrícolas. De este modo, tuvo que volver a dejar el mundo que conocía, sus redes de apoyo, sus espacios para, esta vez en avión y de manera segura, volver a empezar. El director del centro de acogida que CEAR gestiona en Canarias recuerda que, al despedirse, le dijo: "Si me va bien, tendrás noticias mías". Meses después, una mañana sonó el teléfono del centro de acogida: "Estoy bien, algún día tengo trabajo, vivo en Almería".

Por último, en 2013 culminó el largo proceso de introducción de la iniciativa privada, ahora ya sí con fines de lucro, en materia de intermediación laboral. Los requisitos de solvencia financiera establecidos en el Acuerdo-Marco licitado en agosto para la selección de las agencias de colocación excluyeron en la práctica a la mayor parte de las ONG, en muchos casos especializadas en los colectivos con más dificultades de acceso al mercado laboral, entre ellos las personas refugiadas. En noviembre, el proceso quedó paralizado debido a los recursos judiciales presentados por las agencias excluidas •

5. Propuestas para reforzar la protección de las personas refugiadas en España.

Un refugiado sirio de 70 años que tuvo que abandonar su hogar en Homs.
© ACNUR / Lynsey Addario.

A) MATERIA LEGISLATIVA

1. La reforma de la Ley de Asilo para incluir las condiciones de acceso al procedimiento de las personas que desean solicitar protección internacional en las misiones diplomáticas españolas (embajadas y consulados).
2. La supresión de la causa de inadmisión de las solicitudes de protección internacional en España de las personas nacionales de países de la Unión Europea cuando reúnan los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra.
3. La inclusión en la Ley de Asilo de un título específico que regule la apatridia, configurando así un marco general de esta figura de protección internacional en España que hasta ahora solo tiene un rango reglamentario.
4. La aprobación del Reglamento de la Ley de Asilo con la consideración de las aportaciones ya realizadas por las organizaciones no gubernamentales especializadas. La demora, que ya alcanza los cuatro años, está dificultando sobremanera aspectos muy importantes para su aplicación, como son la reagrupación familiar, la valoración de las razones humanitarias, la tramitación de visados relacionados con el asilo en misiones diplomáticas, la aplicación de los plazos en el procedimiento en frontera y en los CIE, las condiciones para realizar una segunda entrevista por parte de la instrucción o los criterios en relación con las razones humanitarias. También es preciso subsanar la falta de desa-

rollo del artículo 46 de la Ley de Asilo respecto a las personas especialmente vulnerables y la necesidad de un tratamiento diferenciado, a día de hoy inexistente.

5. El Gobierno debe trasponer y aplicar la normativa europea de asilo aprobada en junio de 2013 de una manera uniforme, reforzando su cooperación con el resto de los estados miembros, con ACNUR y con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para evitar desigualdades en el trato a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, garantizándoles una protección adecuada.

6. El reconocimiento de la trata de seres humanos como un motivo de concesión de asilo. Para ello, es preciso aprobar una Ley Integral contra la Trata que se desarrolle desde una perspectiva de defensa y respeto de los derechos humanos. En mayo de 2013 se reconoció por primera vez la condición de refugiada a una mujer víctima de trata con fines de explotación sexual. A pesar de ello, no se ha producido un cambio de criterio de la Oficina de Asilo y Refugio en relación con las víctimas de trata que solicitan protección internacional, ya que se continúa denegando la protección al considerar que incumplen los requisitos de la Convención de Ginebra y a que la legislación de extranjería prevé su protección si colaboran con las autoridades. Por tanto, CEAR considera necesario garantizar el tratamiento diferenciado a las víctimas de trata con fines de explotación sexual en el marco del procedimiento de protección internacional y el reconocimiento de su condición de refugiadas.

B) ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES

7. La supresión de la exigencia del visado de tránsito para las personas originarias de países en conflicto, como Siria, o cuya población sufre graves violaciones de derechos humanos.

8. Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional en todas las dependencias policiales y la adecuada formación continuada de todos los agentes que intervienen en el mismo a fin de asegurar la calidad del procedimiento y el asesoramiento legal en todos los casos.

9. Las Delegaciones del Gobierno en Ceuta y Melilla deben permitir el acceso a la Península a las personas solicitantes de asilo admitidas a trámite, a fin de corregir una situación que, como ya se ha analizado, está originando que muchas personas necesitadas de protección no presenten su solicitud y otras la hayan retirado y arriesguen su vida para llegar de manera clandestina a la Península.

10. La aprobación de las medidas necesarias para regular el acceso del personal de las ONG a las dependencias fronterizas, a los Centros de Internamiento de Extranjeros y a los buques en caso de detección de polizones.

11. La modificación y mejora del protocolo y las instrucciones que se aplican en el caso de las personas que viajan como polizones. La regulación vigente no les garantiza la asistencia letrada y el asesoramiento de las ONG especializadas, ni tampoco el acceso con garantías al procedimiento de protección internacional.

12. El Gobierno debe activar los dispositivos de protección necesarios en caso de crisis humanitarias y poner en marcha el mecanismo de asistencia inmediata en caso de afluencia masiva de personas desplazadas previsto en la Directiva de Protección Temporal y en el Real Decreto 1325/2003.

13. El Gobierno debe aumentar el compromiso con los cupos anuales de reasentamiento de personas refugiadas y asumir una responsabilidad mucho mayor ante crisis humanitarias como la que Siria sufre en la actualidad. España se encuentra a la cola de los países europeos que desde el inicio del conflicto han aprobado cuotas de reasentamiento para las personas refugiadas que huyen de este conflicto.

14. Las autoridades deben establecer las medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos y evitar la



Imagen de la ciudad siria de Aleppo, destruida tras tres años de guerra civil. © ACNUR.

pérdida de vidas humanas en las fronteras, impidiendo especialmente el uso de material antidisturbios y retirando las concertinas instaladas en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla.

15. El Gobierno debe garantizar el cese de las devoluciones ilegales de personas que llegan a las fronteras españolas y asegurar el respeto del principio de no devolución a países donde su vida corra peligro y pudieran sufrir penas o tratos inhumanos o degradantes, así como facilitar su acceso al procedimiento de protección internacional.

16. El Gobierno debe garantizar que ninguna persona sea devuelta, en aplicación del Reglamento de Dublín, a países que no garanticen un sistema de protección y acogida justo y eficaz. La existencia de vínculos familiares debe ser valorada en estos procedimientos.

17. Aplicar la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de solicitudes de protección internacional en puestos fronterizos y CIE, puesto que, a pesar de esa jurisprudencia, en 2013 la OAR siguió inadmitiendo o denegando un elevado porcentaje de las solicitudes, solo matizado por el alto índice de admisiones de algunas nacionalidades.

18. En relación con el uso de información sobre el país de origen en la toma de decisiones, es preciso garantizar que las resoluciones contengan una referencia a la información utilizada y las fuentes consultadas, así como una motivación detallada e individualizada en relación con las causas y los criterios que determinan la resolución adoptada. De este modo, no se dificultaría la posibilidad de recurrir las decisiones ante los tribunales competentes, algo especialmente preocupante en las

solicitudes planteadas en frontera y en los CIE debido a los reducidos plazos de este procedimiento.

19. Aumentar el número de las entrevistas en la fase de elegibilidad.

20. Concluir la instrucción de los expedientes que sufran reiterados retrasos de manera injustificada, caso de Malí, y resolver aquellos que estén pendientes, muchos de ellos anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Asilo vigente a fines de 2009.

C) ACOGIDA E INSERCIÓN LABORAL

21. La crisis económica no puede suponer más recortes de las políticas públicas para la acogida e integración de las personas refugiadas. Debe garantizarse la articulación de sistemas de acogida que aseguren a todas las personas solicitantes de asilo una vida digna y ponerse los medios oportunos para atender a personas en situación de especial vulnerabilidad o con necesidades particulares.

22. En el marco del Sistema Europeo Común de Asilo, deben aprobarse nuevas normas que armonicen los beneficios que conlleva la protección internacional, especialmente respecto al derecho de residencia y la asistencia sanitaria, mediante políticas duraderas que a su vez favorezcan el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.

23. Es preciso que la Administración central ofrezca los medios que impidan la paralización de los planes de integración de municipios y comunidades autónomas que incluyen a este colectivo.

24. En el contexto del nuevo periodo de planificación de los fondos estructurales 2014-2020, debe asegurarse la aplicación de al menos un 20% de los fondos a la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación, fortaleciendo las actuaciones encaminadas a impulsar la cohesión social, la integración y la convivencia.

25. Las administraciones públicas deben apostar por impulsar y reforzar la participación del Tercer Sector de Acción Social en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de integración, convivencia y cohesión social.

26. El Reglamento de Asilo deberá ofrecer una vía que facilite la regularización de las personas que no han logrado el reconocimiento de la protección internacional en los supuestos de arraigo. También ha de incluir la

posibilidad de un nuevo modelo de arraigo laboral con la concesión de una autorización de trabajo y residencia cuando demuestren que la o las relaciones laborales que mantienen han superado los seis meses.

27. El Reglamento de Asilo también deberá brindar un mecanismo para que cuando una persona solicitante de asilo quede sin protección internacional pueda obtener (por haber estado residiendo como tal durante meses o incluso años legalmente en nuestro país) un tratamiento distinto a cualquier otra en situación administrativa irregular, que no le obligue a cumplir los requisitos de las autorizaciones por circunstancias excepcionales que regula la legislación de extranjería.

28. El Ministerio de Educación debe tener en cuenta la especial dificultad de las personas solicitantes de asilo y refugiadas para cumplir los requisitos exigibles para la homologación de los títulos académicos. A las exigencias comunes que surgen en el procedimiento (legalización de los títulos, traducción...), que pueden demorar varios años el proceso, se suma la dificultad de conseguir documentación oficial de sus países de origen cuando han huido debido a la persecución.

29. Es necesario introducir medidas diferentes a las puestas en marcha hasta el momento en las labores de intermediación laboral, porque suponen un “proceso de privatización” de la búsqueda de empleo. Es imprescindible el incremento de la dotación presupuestaria de los servicios públicos de empleo para atender las labores de intermediación laboral desde lo público.

30. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debe desarrollar medidas para la valoración y el seguimiento por medio de indicadores fiables de los datos referidos a la integración laboral de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas. Se trata de una herramienta necesaria y útil para el diseño y la evaluación de medidas concretas para este colectivo en esta materia.

31. El desarrollo de campañas de información y sensibilización sobre las personas refugiadas y su singularidad a fin de erradicar los prejuicios xenófobos y racistas y de fomentar los valores de la hospitalidad, la solidaridad y el respeto a los derechos humanos.

32. La promulgación de medidas concretas desde las administraciones públicas para prevenir la discriminación en el ámbito laboral de las personas refugiadas y solicitantes de asilo •



© Corbis.

Nuestro análisis crítico no puede ser una invitación a la inacción y al conformismo. Todo lo contrario. Una vez más en la historia de nuestra organización convocamos al compromiso con las personas refugiadas...

Y ahora, cuando la Comisión Española de Ayuda al Refugiado acaba de cumplir 35 años, lo hacemos también desde la Memoria Democrática. Hace 75 años, en el crudo invierno de 1939, más de medio millón de republicanos españoles emprendieron, tras la amarga derrota, el camino del exilio a través de los Pirineos. En esa travesía falleció uno de nuestros grandes poetas, Antonio Machado, quien no regresó jamás y cuya modesta tumba en Colliure es un lugar que recuerda permanentemente la desesperada pere-

grinación de nuestros antepasados. Algunos países, como el México de Lázaro Cárdenas o el Chile de Pablo Neruda, fueron solidarios con los refugiados españoles, que allí pudieron reconstruir sus vidas y labraron una huella imperecedera.

A lo largo de estas tres décadas y media, miles de personas han apoyado nuestro trabajo, nuestro compromiso con la defensa del derecho de asilo. En los últimos años, muy difíciles para nuestra organización, hemos sentido el calor y el apoyo y respeto hacia nuestra labor. CEAR nació en mayo de 1979 producto del compromiso de un amplio y plural conjunto de organizaciones y personalidades que aunaron sus voluntades para hacer realidad lo que consagra la Constitución de 1978: España debe ser una tierra de asilo para las personas que huyen de la persecución...